Gemeente NOORDWIJK

GEMEENTEBLAD

Officiële uitgave van gemeente Noordwijk.

Nr. 102024

26 juli

2016

Brandbeveiligingsverordening 2016

De raad der gemeente Noordwijk
gezien de ledenbrief van de Vereniging van Nederlandse Gemeenten, kenmerk ECGR/U20120018 L.br. 12/025, d.d. 16 februari 2012;
Gelet op artikel 3 van de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop (Stb. 2010, 145 en 146) en het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676);
Besluit vast te stellen de Brandbeveiligingsverordening 2016

Artikel 1 Begripsbepalingen

In deze verordening wordt verstaan onder:

A. een inrichting: een voor mensen toegankelijke ruimtelijk begrensde plaats voor zover die geen bouwwerk is;
B. bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.

Artikel 2 Verbodsbepaling

1. Het is verboden zonder of in afwijking van een door het college verleende gebruiksvergunning een inrichting in gebruik te hebben of te houden, voor zover daarin:
   a. meer dan 50 personen tegelijk aanwezig zullen zijn of,
   b. aan meer dan 10 personen bedrijfsmatig of in het kader van verzorging nachtverblijf zal worden verschaft of,
   c. aan meer dan 10 personen jonger dan 12 jaar, of aan meer dan 10 lichamelijk of geestelijk gehandicapte personen dagverblijf zal worden verschaft.
2. Het college kan aan de gebruiksvergunning voorwaarden verbinden met inachtneming van het gestelde in de artikelen 4 en 5.
3. Het college kan aan de gebruiksvergunning nieuwe voorwaarden verbinden en gestelde voorwaarden wijzigen of intrekken, indien het belang waarvoor de gebruiksvergunning is verleend dit vereist op grond van een verandering van inzichten of verandering van de omstandigheden gelegen buiten de inrichting, opgetreden na het verlenen van de gebruiksvergunning.
4. Paragraaf 4.1.3.3 van de Algemene wet bestuursrecht is van toepassing.

Artikel 3 Weigeringsgronden

Het college weigert een gebruiksvergunning, indien de in de aanvraag vermelde wijze van gebruik van de inrichting niet brandveilig is en door het stellen van voorschriften ook niet kan worden bereikt.

Artikel 4 Gebruikseisen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de artikelen 1.16, 1.17 en 6.5 en in de afdelingen 6.5, 6.6, 7.1 en 7.2 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) zijn van overeenkomstige toepassing op vergunningplichtige en niet vergunningplichtige inrichtingen.

Artikel 5 Brandveiligheidsvoorzieningen

De eisen gesteld aan het brandveilig gebruik van bouwwerken in de afdelingen 6.7 en 6.8 van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) zijn, met uitzondering van de artikelen 6.28, 6.29 en 6.39, van overeenkomstige toepassing op vergunningplichtige en niet vergunningplichtige inrichtingen.

Artikel 6 Melden van brand en broei

Ieder die brand of broei ontdekt of deze vermoedt, is verplicht dit onmiddellijk aan de brandweer te melden.

Artikel 7 Bossen, heidevelden, venen

De eigenaar van een aaneengesloten of vrijwel aaneengesloten opstand die voor meer dan de helft bestaat uit naaldhout, een heideveld, een veen of een ander erf of terrein, voor zover niet bedoeld in artikel 1.1, eerste lid van het Bouwbesluit 2012 (Stb. 2011, 416 en 676) en dat met brandbare gewassen is begroeid, is verplicht de voorschriften op te volgen, die het college geeft tot het voorkomen van brand en het beperken van de gevolgen van brand.

Artikel 8 Strafbepaling

Overtreding van de regels van deze verordening wordt op grond van artikel 64 eerste lid van de Wet veiligheidsregio's gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

Artikel 9 Overgangsrecht

1. Vergunningen die zijn verleend onder werking van de Brandbeveiligingsverordening 2009 en die van kracht zijn op het moment van inwerkingtreding van deze verordening worden aangemerkt als vergunning krachtens deze verordening.
2. Indien vóór het tijdstip van inwerkingtreding van deze verordening een aanvraag om vergunning op grond van de Brandbeveiligingsverordening van 2009 is ingediend waarop nog niet is beslist, wordt daarop deze verordening toegepast.
3. Op bezwaarschriften gericht tegen een beschikking op een aanvraag om vergunning krachtens de Brandbeveiligingsverordening van 2009 wordt beslist met toepassing van deze verordening.

Artikel 10 Citeertitel

Deze verordening wordt aangehaald als Brandbeveiligingsverordening 2016.

Artikel 11 Inwerkingtreding

1. Deze verordening treedt in werking op de achtste dag na die waarop zij is bekend gemaakt.
2. Met de inwerkingtreding van de verordening als bedoeld in het eerste lid, wordt de Brandbeveiligingsverordening 2009 vastgesteld door de raad op 3juni 2009 en gepubliceerd in de Zeekant op 24 juni 2009 met daarin verwerkt de wijzigingen zoals vervat in de 1ste wijziging van 17 december 2009 en de 2e wijziging van 26 juni 2012 ingetrokken.

Aldus vastgesteld in de openbare raadsvergadering van 7 juli 2016
De voorzitter, De griffier,

Toelichting

Algemeen

De wetgever kondigt in de Wet veiligheidsregio's en de aanpassing daarop in artikel 3, derde lid, een algemene maatregel van bestuur aan over het brandveilig gebruik van voor mensen toegankelijke ruimten, niet zijnde bouwwerken. Deze AMvB neemt als het ware de plaats in van de brandbeveiligingsverordening (TK, vergaderjaar 2008-2009, 31 968, nr. 8, p.7). Naar verwachting treedt deze AMvB pas op zijn vroegst medio 2017 in werking. Tot die tijd moet op grond van de Wet veiligheidsregio's in elke gemeente een brandbeveiligingsverordening van kracht zijn.
Als een gemeente na het in werking treden van de Wet veiligheidsregio’s (op 1 oktober 2010) nog geen nieuwe brandbeveiligingsverordening heeft vastgesteld, is zij verplicht dit alsnog te doen. Een op de Brandweerwet 1985 gebaseerde brandbeveiligingsverordening is namelijk van rechtswege bij de inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's vervallen.
De voorliggende modelregeling is, gezien het tijdelijk karakter (tot de inwerkingtreding van de AMvB) terughoudend van aard.
De regeling is aangepast aan de Wet veiligheidsregio's en de Dienstenrichtlijn.

Brandbeveiligingsverordening is vangnet

De brandbeveiligingsverordening mag niet regelen voor zover daarin bij of krachtens enig ander (hoger) wettelijk voorschrift is voorzien. Hierop moet bij het stellen van regels nauwlettend worden toegezien. Feitelijk moet de gemeente zich telkens weer afvragen in hoeverre een wettelijk voorschrift al voorziet of mede (indirect) voorziet in de brandveiligheid die in de Wet veiligheidsregio's als opdracht aan het college is gegeven. In zo'n geval gaat dat wettelijk voorschrift voor op de brandbeveiligingsverordening. Met andere woorden: de brandbeveiligingsverordening is een vangnet voor brandveiligheidsvoorzieningen die noodzakelijk zijn maar waarvoor geen wettelijke basis voorhanden is. Voordat een gemeente op basis van de brandbeveiligingsverordening eisen kan stellen moet er onderzoek plaatsvinden naar wettelijke voorschriften die mogelijk van toepassing zouden kunnen zijn en van rechtswege voorrang hebben. In de dagelijkse praktijk is er natuurlijk een aantal standaardgevallen waarbij van tevoren duidelijk is hoe zaken liggen.

Onderwerp van de regeling: objecten die geen bouwwerk zijn

De brandbeveiligingsverordening is een vangnet, restregelgeving, zij regelt de brandveiligheid die niet op een andere manier wettelijk is geregeld. Dit is weliswaar een beperking, maar wel van een onbepaald onderwerp. Bij het gebruiksvergunningensysteem van de brandbeveiligingsverordening gaat het namelijk om objecten die geen bouwwerken zijn: 'niet-bouwwerken'.
Het kan gaan om bijvoorbeeld een los met de wal verbonden drijvend hotel, een drijvende discotheek of een tijdelijke tent. Het onderwerp is vooraf niet te bepalen.
De omschrijving in de Wet veiligheidsregio's zelf kent een beperking van doel, n.l. brandveiligheid, maar (behalve door andere wettelijke voorschriften) geen beperking van object.

De omschrijving is van toepassing op de gehele omgeving
Voor een dergelijk object is het vanwege het feit dat niet van tevoren duidelijk is waarom het gaat, moeilijk concrete regels te maken. Veel objecten lijken echter op bekende bouwwerken.
Overeenkomstig daaraan kunnen eisen worden gesteld, afhankelijk van de specifieke situatie.
Als voorbeeld dient een bouwwerk dat op de grond staat. Hiervoor zijn in elk geval het Bouwbesluit 2012 en de bouwverordening ex de Woningwet van toepassing. Door de definitie van het begrip bouwwerk in de bouwverordening en de toepassing ervan in het Bouwbesluit 2012 is een constructie die drijft op het water meestal geen bouwwerk in de zin van de Woningwet en afgeleide regelgeving.
Voor een met de grond verbonden object is de Woningwet het juridisch kader. Voor hetzelfde object dat drijft is de brandbeveiligingsverordening het juridisch kader (voor de brandveiligheid). Een ander voorbeeld: een tent die langdurig op dezelfde plaats staat kan een bouwwerk zijn (Woningwet van toepassing), terwijl diezelfde tent tijdens een kortdurende periode een 'niet-bouwwerk' is, waarvoor op grond van de brandbeveiligingsverordening eisen moeten worden gesteld.
Over de lastige vraag: wanneer is een object een bouwwerk volgt hieronder, mede aan de hand van staande jurisprudentie, een toelichting.

Bouwwerk of geen bouwwerk, open erf en terrein
De Woningwet heeft een grote invloed op de reikwijdte van de brandbeveiligingsverordening, deze wet bevat de wettelijke grondslag voor voorschriften betreffende het bouwen, de staat van bestaande bouwwerken en standplaatsen en het gebruik van bouwwerken. Het Bouwbesluit 2012 regelt ook het gebruik van open erven en terreinen en de staat, waarin deze zich moeten bevinden. De beperking die de Woningwet en het Bouwbesluit 2012 opleggen, als hogere regelingen, zit in de begrippen bouwwerk, open erf en terrein.

Specifieke Voorschriften voor kampeerterreinen
Zoals is aangegeven, is de brandbeveiligingsverordening een vangnet voor bandveiligheidsvoorzieningen, die noodzakelijk zijn maar waarvoor geen wettelijke basis voorhanden is. Voorschriften, waarvoor een wettelijke basis aanwezig is en toegepast kunnen worden voor kampeerterreinen, zijn opgenomen in onderstaande wetgeving en bestemmingsplan.
a.Bouwbesluit 2012
In de Woningwet is in artikel 2 geregeld dat uit het oogpunt van veiligheid, gezondheid, bruikbaarheid, energiezuinigheid en milieu, technische voorschriften worden gegeven betreffende de (ver) bouw van bouwwerken, over de staat en het gebruik van bouwwerken, open erven en terreinen, over sloop en over veiligheid tijdens bouwen en slopen. Deze voorschriften zijn uitgewerkt in een algemene maatregel van bestuur, namelijk het Bouwbesluit 2012.
Het Bouwbesluit 2012 geldt in principe alleen voor bouwwerken. In principe, omdat in de Brandbeveiligingsverordening 2016 in een aantal artikelen (4, 5 en 7) wordt verwezen naar het Bouwbesluit 2012.
Als voorbeeld: in artikel 5 van de Brandbeveiligingsverordening 2016 wordt verwezen naar afdeling 6.7 en 6.8 van het Bouwbesluit 2012. Afdeling 6.7 van het Bouwbesluit 2012 regelt de voorzieningen voor de bestrijding van brand, zodat brand binnen redelijke tijd kan worden bestreden. Afdeling 6.8 regelt de bereikbaarheid voor hulpverleningsdiensten, dat tijdig bluswerkzaamheden kunnen worden uitgevoerd en hulpverlening kan worden geboden.
Voorgaande betekent dat kampeerterreinen (met uitzondering van een aantal artikelen zoals benoemd in artikel 5 van de Brandbeveiligingsverordening 2016) net als bouwwerken moeten voldoen aan de gestelde eisen zoals opgenomen in de genoemde afdelingen van het Bouwbesluit 2012.
Het Bouwbesluit 2012 is te vinden viahttp://wetten.overheid.nl
a.Bestemmingsplan 'Duinrand'
Het merendeel van de kampeerterreinen valt onder het bestemmingsplan 'Duinrand'. De bestemming is "Recreatie-Kampeerterrein" en dit betekent dat recreatie alleen in de vorm van kampeermiddelen is toegestaan.
In het bestemmingsplan zijn voor kampeerterreinen enerzijds regels opgenomen die van toepassing zijn voor de gronden waar gebouwen zijn toegestaan. Dit zijn gebouwen, die aanwezig zijn ten behoeve van kamperen, zoals een receptiegebouw en een sanitair gebouw. Anderzijds zijn er regels opgenomen, die specifiek gelden voor de gronden waar kampeermiddelen zijn toegestaan. Deze hebben betrekking op de toegestane afstand tussen de kampeermiddelen en de regels voor eventuele extra berging faciliteiten, die bij een kampeermiddel kunnen worden geplaatst.
De toelichting en regels van het bestemmingsplan Duinrand zijn te vinden via http://www.noordwijk.nl

Bouwwerk
Een definitie van het begrip bouwwerk geeft de Woningwet niet, de VNG houdt in de modelbouwverordening een in de jurisprudentie aanvaarde definitie aan:
bouwwerk: elke constructie van enige omvang van hout, steen, metaal of ander materiaal, die op de plaats van bestemming hetzij direct hetzij indirect met de grond verbonden is, hetzij direct of indirect steun vindt in of op de grond, bedoeld om ter plaatse te functioneren.
Aan de hand van de vier elementen van de definitie van het begrip bouwwerk
1) constructie,
2) van enige omvang,
3) met de grond verbonden,

4) bedoeld om ter plaatse te functioneren

wordt bepaald of een object een bouwwerk is of niet.
Over het begrip bouwwerk bestaat een uitgebreide jurisprudentie, het is niet zonder meer duidelijk wanneer aan de vier voorwaarden wordt voldaan om tot de conclusie te komen dat een object een bouwwerk is.
De jurisprudentie is te omvangrijk en te casuïstisch om hier weer te geven. Een uitgebreide opsomming van jurisprudentie staat in de toelichting op de modelbouwverordening van de 'Standaardregelingen in de bouw' (Sdu uitgevers bv, Den Haag).

Open erf en terrein

Bouwwerken vallen niet onder de werking van de brandbeveiligingsverordening, ook sommige open erven en terreinen vallen niet onder de werking van de verordening. Het Bouwbesluit 2012 voorziet hierin. Hiervoor kunnen dus geen eisen worden gesteld op grond van de brandbeveiligingsverordening.
De begripsomschrijving van erf is overgenomen uit het Besluit omgevingsrecht (Bor) dat op 1 oktober 2010 in werking is getreden. Die omschrijving is afgeleid uit de jurisprudentie (zie ABRvS 15 september 1997, LJN: AA3601, AB 1998, 5).
Uitgangspunt is dat het gehele perceel bij een hoofdgebouw in beginsel als erf kan worden aangemerkt. Echter uit de systematiek van een bestemmingsplan of beheersverordening kan voortvloeien dat bepaalde verder van het hoofdgebouw afgelegen delen van een perceel niet als erf aangemerkt kunnen worden. Dit zal in beginsel uitsluitend het geval kunnen zijn bij percelen van een aanzienlijke omvang, veelal gelegen buiten de bebouwde kom. Bij dergelijke omvangrijke percelen geven bestemmingsplannen of beheersverordeningen soms regels die het perceel onderverdeelt in een bouwblok of bestemming, waarbinnen het hoofdgebouw met bijbehorende aan- en uitbouwen en bijgebouwen gebouwd kunnen worden en waar een verdere inrichting kan plaatsvinden als buitenruimte behorende bij het hoofdgebouw.
Onder een terrein wordt verstaan een bij een bouwwerk behorend onbebouwd perceel, of gedeelte daarvan, niet zijnde een erf. Om als terrein in de zin van de bouwverordening te kunnen worden aangemerkt, moet dus aan vier voorwaarden zijn voldaan: 1) het is een perceel grond, 2) dat onbebouwd is, 3) dat bij een bouwwerk hoort en 4) dat geen erf is.

Gebruiksvergunning voor een inrichting

De brandbeveiligingsverordening kent een gebruiksvergunningenstelsel voor die situaties die uit een oogpunt van brandveiligheid meer dan gebruikelijke aandacht nodig hebben. Gezien de onbepaaldheid van de situaties is niet gekozen voor een meldingsplicht i.p.v. vergunningplicht, omdat tussen die situaties dan bij voorbaat onderscheid gemaakt moet worden. Daarnaast staan in de brandbeveiligingsverordening gebruiksvoorwaarden waaraan altijd moet worden voldaan.
Voor het stellen van eisen via een vergunning of via de directe werking van de verordening is het nodig dat de situatie waarop de vergunning of eisen van toepassing zijn, is afgebakend: een ruimtelijk begrensde plaats, voor zover die geen bouwwerk is. Kortheidshalve is gekozen voor een begrip: inrichting. Het is duidelijk dat voor een zo grote verscheidenheid aan situaties het niet goed mogelijk is concrete eisen te stellen. Om dezelfde reden is het aanvragen van een vergunning vormvrij.
Het Bouwbesluit 2012 geeft richtlijnen voor de te stellen voorwaarden
Aan een los aangemeerde drijvende hotelboot bijvoorbeeld (niet-bouwwerk) kunt u dezelfde brandveiligheidseisen stellen als aan een vast met de wal verbonden drijvende hotelboot (bouwwerk in de zin van de bouwverordening en de Woningwet).

Wabo

De zo grote verscheidenheid aan situaties die kunnen voorkomen is de reden dat er voor gekozen is de modelbrandbeveiligingsverordening niet aan te haken aan de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht.

Dienstenrichtlijn

De brandbeveiligingsverordening is aangepast aan de Dienstenrichtiijn.

Toezicht op de naleving

Het toezicht op de naleving van de brandbeveiligingsverordening berust krachtens artikel 61 van de Wet veiligheidsregio's bij door burgemeester en wethouders opgedragen ambtenaren.
De minister van Veiligheid en Justitie wijst op grond van artikel 65 van de Wet veiligheidsregio's de ambtenaren aan belast met de opsporing van strafbare feiten.

Strafbepaling

Overtreding van de regels van deze verordening wordt op grond van artikel 64 eerste lid van de Wet veiligheidsregio's gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
De wetgever heeft hier een sluitende regeling beoogd, zodat er geen ruimte is voor een regeling op dit gebied in de verordening zelf.
Artikel 64 Wet veiligheidsregio’s

1. Overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3, tweede en derde lid, wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.

2. De raad van een gemeente kan bij verordening bepalen dat een bestuurlijke boete kan worden opgelegd voor overtreding van de regels, gesteld krachtens artikel 3, tweede en derde lid. De boete is niet hoger dan de geldboete, bedoeld in het eerste lid.
3. Overtreding van het bij of krachtens artikel 30 bepaalde wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
4. Overtreding van het bij of krachtens artikel 31, tweede, vijfde en zesde lid bepaalde wordt gestraft met hechtenis van ten hoogste een jaar of geldboete van de derde categorie.
5. In geval van overtreding van artikel 31, tweede lid, kan als bijkomende straf worden opgelegd gehele of gedeeltelijke stillegging van de inrichting voor een tijd van ten hoogste een jaar.
6. Handelen in strijd met de artikelen 48, eerste lid, en 50, tweede lid, is een strafbaar feit, indien dat handelen in de algemene maatregel van bestuur, bedoeld in artikel 48, zesde lid, onderscheidenlijk artikel 50, derde lid, is aangeduid als strafbaar feit.
7. De in het eerste en vierde lid strafbaar gestelde feiten zijn overtredingen.

Overgangsrecht

In de verordening is overgangsrecht opgenomen teneinde de vergunningen, die zijn verleend op basis van de Brandbeveiligingsverordening 2009, voor zover nodig, hun rechtskracht te laten behouden. Tevens is in het overgangsrecht voorzien hoe om te gaan met aanvragen voor vergunningen en bezwaarschriften, die zijn ingediend op het moment dat de Brandbeveiligingsverordening 2009 nog van kracht was.

Intrekken, vervallen regeling

De brandbeveiligingsverordening die nog gebaseerd is op de Brandweerwet 1985, is van rechtswege vervallen op het moment van inwerkingtreding van de Wet veiligheidsregio's (1 oktober 2010).
De intrekking moet worden bekendgemaakt op de in artikel 144 Gemeentewet genoemde wijze.

Bekendmaking

De inwerkingtreding van de Brandbeveiligingsverordening 2016 moet worden bekendgemaakt op de in artikelen 139 tot en met 143 Gemeentewet genoemde wijze.

Intrekken vergunning

De brandbeveiligingsverordening kent geen bepaling om een vergunning in te trekken. De reden hiervoor is dat een intrekkingsbepaling de gemeente onnodig beperkt, immers in een bepaling liggen de gronden vooraf vast. De aard van de verordening brengt met zich mee dat van te voren niet duidelijk is welke gronden voldoende zullen zijn. Bij een verordening die geen intrekkingsgrond kent is er sprake van een geïmpliceerde bevoegdheid: de bevoegdheid om de beschikking te geven brengt ook de bevoegdheid mee om deze weer in te trekken of te wijzigen mits daarvoor valide redenen bestaan. Dit hangt af van de omstandigheden. Denk bijvoorbeeld aan onjuistheid van de beschikking.